直接調查報告摘要
有關滲水投訴的處理

引言

滲水基本上是樓宇管理及維修問題，應由業主負責。但假如造成公眾衞生滋擾、影響樓宇結構安全或浪費食水，政府便有責任介入。

2. 滲水問題涉及三個部門：食物環境衞生署（「食環署」）、屋宇署及水務署。二零零六年年中，屋宇署及食環署設立聯合辦事處（「聯辦處」），以加強部門之間的協調[1]。

3. 滲水問題的處理經常引發投訴。自二零零三年起，申訴專員每年都在年報中對問題表示關注。然而，即使當局設立了聯辦處，這類投訴仍然持續不斷。有鑑於此，申訴專員於二零零七年七月五日宣布，根據《申訴專員條例》（第 397 章）第 7(1)(a)(ii)條主動展開直接調查，審研以聯辦處模式處理滲水投訴的成效。

4. 當局在設立聯辦處時訂明，會在三年後進行檢討。本署在撰寫這份報告時，政府正在進行中期檢討。

背景資料

政府當局的權責

5. 私人樓宇的維修保養屬業主的責任，滲水問題往往是維修事宜，業主須自行處理。事實上，業主有時未能取得鄰居的合作，遂向政府求助。政府當局處理滲水事宜的權責來自下列法例：

- 《公眾衞生及市政條例》（第 132 章）第 127 條授權食環署發出妨擾事故通知書；

---

[1] *二零零四年十二月，政府當局在深水埗區試行設立聯辦處。二零零六年年中，聯辦處計劃擴大至全港各區。*

- 《建築物條例》(第 123 章)授權屋宇署規定業主拆卸違例建築工程(第 24 條),使危險建築物安全(第 26 條),勘測樓宇欠妥之處及進行補救工程(第 26A 條),以及勘測及補救欠妥的排水渠(第 28 條);以及

- 《水務設施條例》(第 102 章)第 16 條授權水務署,假如出現浪費供水,即發出通知書規定進行修理。

6. 假如滲水問題沒有造成公眾衞生滋擾、影響樓宇安全或浪費供水,政府當局便沒有權力執法。

聯辦處的運作

7. 聯辦處旨在取代原先的三方協議安排[2],提供「一站式」服務,處理有關滲水的投訴。聯辦處由屋宇署及食環署職員組成,但不包括水務署,因為政府認為水務署在處理滲水投訴方面的工作有限。

8. 聯辦處調查滲水投訴的工作分三個階段:第 I 階段(確定滲水滋擾)由食環署職員進行初步查核,第 II 階段(基本調查)及第 III 階段(專業調查)則分別由食環署及屋宇署職員嘗試找出滲水的源頭。

9. 假如找到源頭,並認為適宜根據《公眾衞生及市政條例》採取執法行動,聯辦處便會向有關人士發出妨擾事故通知書;但假如認為適宜根據《建築物條例》或《水務設施條例》採取執法行動,則會把個案轉交屋宇署總部或水務署跟進。

10. 然而,上述三個部門並不一定能夠就執法權責達成共識。以供水喉管滲水為例:

---

[2] *在這項安排下,食環署擔任第一聯絡部門,並按情況轉介予屋宇署及水務署作進一步調查。*

- 水務署認為，除非滲水情況嚴重，導致浪費食水，否則應由食環署根據《公眾衞生及市政條例》採取執法行動；

- 由於滲水源頭是食水，食環署認為，並不構成公眾衞生滋擾，因此不宜根據《公眾衞生及市政條例》採取執法行動；以及

- 屋宇署認為，可根據《水務設施條例》或《公眾衞生及市政條例》採取執法行動。

聯辦處的組織架構

11. 聯辦處共有 19 個分區辦事處，分別隸屬兩個區域辦事處，詳情載於**附錄一**。值得注意的是：

- 雖然兩個區域辦事處由屋宇署職員主理，但聯辦處卻沒有正式主管；

- 六個分區設有合併分區辦事處，內有屋宇署及食環署的職員一起辦公；以及

- 其餘 13 個分區設有「分體式」分區辦事處，食環署職員在內工作，而屋宇署職員則在區域辦事處和其他分區辦事處提供支援。

聯辦處的統轄制度

12. 聯辦處的運作統轄制度載於**附錄二**，而人事管理統轄制度則載於**附錄三**。值得注意的是：

- 聯辦處區域辦事處的主管只是有名無實，因為處內的食環署職員並非他們的部屬；

- 在運作及人事管理方面，屋宇署及食環署的職員互不從屬，各自有獨立的統轄制度；以及

- 食環署職員的人事管理，包括職位安排及調職，均由並無參與聯辦處工作的食環署高級人員決定。

對顧問公司的監督

13. 顧問公司在聯辦處的第 III 階段調查工作擔當重要角色。至今聯辦處已批出 19 份定期合約予八間顧問公司，為期最多 12 個月，約滿須重新招標。

14. 聯辦處規定顧問公司每兩星期提交進度報告及出席進度會議。假如顧問公司表現欠佳，聯辦處會發出警告信，或建議屋宇署總部給予負面報告。如有需要，屋宇署總部可終止合約或暫停其參與競投新合約。

15. 二零零五年六月至二零零七年十一月期間，聯辦處曾向該八間顧問公司發出共 57 封警告信和六份負面報告。

聯辦處的工作表現

16. 二零零六年七月至二零零七年六月期間，即聯辦處全面運作的首 12 個月內（「本署調查期間」），聯辦處調查了 5,787 宗投訴，成功率為 54%，而在聯辦處成立前則是 14%。成功率的計算方法載於**附錄四**。

17. 在本署調查期間，聯辦處根據《公眾衞生及市政條例》發出了共 487 份妨擾事故通知書，屋宇署總部根據《建築物條例》發出 17 份修葺令，而水務署根據《水務設施條例》則發出 33 份修理通知書。這些執法數字和**第 16 段**的投訴數目，只代表聯辦處在本署調查期間所採取的行動，兩組數字不能作直接比較。而聯辦處只備存根據《公眾衞生及市政條例》發出的妨擾事故通知書的統計數字，並沒有關於由屋宇署及水務署執法的個案數字。

業主自行解決問題

18. 假如鄰居能夠互相合作，業主通常都可自行解決滲水問題。然而，有許多業主需要向聯辦處求助，或要求政府當局採取強制補救措施，另外有些業主則選擇自行採取法律行動。

個案研究

19. 本署審研了超過 30 宗個案，並在調查報告內撮述其中七宗，以說明當局在處理滲水投訴方面的缺失：

個案編號	**顯示的缺失**
個案一	監察進度不力
個案二	聯辦處職員未有依從指引；監察進度不力；聯辦處職員調動頻密
個案三	屋宇署、食環署及水務署未能就執法權責達成共識；聯辦處未能及時解決意見分歧
個案四	顧問公司辦事缺乏效率及力有不逮；聯辦處未能有效監督顧問公司；並未有嘗試介入解決極為惡劣的情況
個案五	業主自行處理，較聯辦處解決滲水問題更為有效；聯辦處職員沒有依從指引進入處所；未能有效監督顧問公司
個案六	就顧問公司須先採取甚麼行動，然後才轉介食環署申請入屋令一事上，屋宇署及食環署職員意見分歧；兩署職員之間缺乏合作和協調
個案七	在處理市民索取聯辦處的資料方面，以及回應本署的查訊時，屋宇署及食環署都缺乏協調

最新發展

20. 政府當局正就聯辦處模式進行中期檢討(參見**第 4 段**)。同時，當局亦已推行若干措施，以改善行動的時限、進入懷疑滲水的單位和對顧問公司的管理及監督的程序。

觀察所得及意見

21. 本署認為，政府當局在處理滲水投訴的安排，有以下不妥善之處。

找出滲水源頭並不容易

22. 聯辦處計算的個案調查成功率，由聯辦處成立前的 14%大幅提高至本署調查期間的 54%。然而，這並非同類比較，而是因為聯辦處在成立以後，採用了新準則以甄別投訴。事實上，在本署調查期間的 12 個月內，聯辦處未能找出滲水源頭的個案亦有 98 宗(參見**附錄四**)。

23. 聯辦處絕不能對成功率上升感到自滿，應繼續尋求方法，進一步提升勘察能力和技巧。

沒有明確的行動時限

24. 聯辦處監察個案進度的方法有待改善。在**個案一**和**個案四**，聯辦處職員和聯辦處(屋宇署)的顧問公司分別有 23 個月及五個月完全沒有採取行動，正是好例證。

25. 本署審研聯辦處行動指引的結果顯示，聯辦處有很多工種沒有訂明目標時限或服務承諾，亦沒有明文規定須向投訴人滙報進度。

26. 為此，聯辦處近期已經就第 III 階段的進度監察工作訂定主要指標，並打算制訂工作指引，訂明職員須定期通知投訴人個案處理的進度。

27. 除了上述改善措施，本署認為，還應該加入以下兩項：

- 為第 I 及第 II 階段的進度監察工作訂定指標；以及

- 為各階段訂定的指標，應確立為服務承諾，並公布周知。

進入懷疑滲水單位有困難

28. 聯辦處要進入懷疑滲水單位，往往遇到實際困難，因而延誤調查。在本署調查期間，聯辦處為進入事涉單位所花的時間，最長達七個月。

29. 在一些個案中，聯辦處職員儘管曾多次嘗試而無法進入有關單位，但結果仍不運用進入處所的法定權力。再者，聯辦處在行使進入處所的權力時，亦須面對負責不同步驟的部門之間互相配合的問題。在**個案六**，聯辦處內食環署及屋宇署的職員對於把個案轉介食環署職員跟進申請入屋令前，是否已遵照規定的程序，各有不同看法。

30. 為加快處理過程，聯辦處最近實行了多項改善措施，包括採用一份標準核對表，確保在把投訴轉介食環署職員跟進前，已遵照所有的程序。

31. 本署認為，除上述改善措施外：

- 聯辦處應檢討進入處所的指引，特別是向職員和顧問公司澄清對各項規定的詮釋，以及促進事涉各方的互相配合；

- 聯辦處職員在行使進入處所的法定權力（特別是當發覺對方很可能拒絕合作）時，行事應果斷迅速、積極主動；以及

- 聯辦處應建立監察進度的系統，避免延誤。

對執法權責的意見分歧

32. 雖然聯辦處的功能是協調執法工作，但由於食環署、屋宇署和水務署未能就執法權責達成共識（參見**第 10 段**），因而造成延誤，甚至妨礙行動。部分個案更拖延了很長時間（例如**個案三**，意見分歧達 18 個月之久），沒有顧及受影響人士遭受的困擾。

33. 本署認為，有關部門（如有需要，可聯同所屬決策局）應從速設立機制，以解決部門之間意見分歧。

對「妨擾」的詮釋不一致

34. 各有關部門對於本身的權責意見分歧或未能確定，而且對「妨擾」也有不同詮釋，令問題變得複雜。食環署認為涉及雨水或食水的滲水不構成妨擾，但屋宇署和水務署卻往往把無法根據《建築物條例》和《水務設施條例》採取行動的滲水個案，均視作可根據《公眾衞生及市政條例》採取行動的妨擾事件。

35. 為解決此問題，食環署應為「妨擾」制訂一個清晰明確，而對公眾亦具說服力的定義，並就發出妨擾事故通知書訂定指引，讓職員有所依循。我們認為，食環署在這方面有「主導」責任，但亦明白該署需要與其他部門磋商和協調，以澄清法律權限，方能確定日後政府的整體立場。

未能對共有業權業主採取執法行動

36. 假如滲水源頭位於建築物共有業權的公用部分(例如外牆或天台)，聯辦處便不會採取執法行動，因為要確定維修的責任（如查核大廈公契)，以及識別所有相關業主並向他們發出妨擾事故通知書，均需大量資源。此外，聯辦處認為，投訴人身為要分擔共同維修責任的業主或住戶，向其發出妨擾事故通知書未免不合情理。

37. 本署認為，聯辦處有法定責任發出消除滋擾的通知書，不應顧及須承擔責任者是單一業主，或共有業權業主。即使投訴人是共有業

權的一名業主，聯辦處亦須向他發出通知書；不能以耗費資源為藉口，而不採取適當的執法行動。

聯辦處執法工作的管理資訊不足

38. 聯辦處在衡量其工作表現時，只考慮調查成功率的做法並不理想。事實上，聯辦處並沒有備存全面的統計數字，以監察找出滲水源頭後所採取的行動是否有效（參見**第 16 至 17 段**）。聯辦處若要充分監察其整體表現，必須致力補救管理資訊系統的不足。

聯辦處的組織架構不完善

39. 調查和執法出現問題的主因之一，是聯辦處組織架構上的缺陷。首先，滲水個案有 12%是與供水喉管有關，但聯辦處沒有包括水務署，以致未能對這類個案採取全面的執法行動，甚至因水務署不接納聯辦處的調查結果，而造成執法困難（例如**個案三**）。

40. 其次，聯辦處的 19 個分區辦事處當中，有 13 個是「分體式」分區辦事處，屋宇署及食環署的職員各在不同辦事處工作（參見**第 11 段**）。這安排無助加強內部溝通或強化團隊精神，更可能令公眾對「聯辦」處的概念感到困惑。

41. 第三，聯辦處雖由屋宇署及食環署分別抽調職員組成，但彼此的合作形式鬆散（參見**第 12 段**），任何一方均無法對聯辦處職員行使適當的管轄權，或全面負責聯辦處的工作表現。更因此使兩個職系的員工難以有效地協調或溝通，亦無從發展出衷誠合作的工作模式。

需要確立正式主管

42. 為加強協調及提高效率，本署敦促三個部門與所屬決策局一起，認真檢討聯辦處的組織架構及人手編制，指派一個部門作為聯辦處的正式主管，並確立其權力，以及就人手借調及辦公室管理訂出明確的統屬關係。在進行檢討時，應考慮把水務署亦納入聯辦處。

聯辦處職員經常調動

43. 職員經常調動亦是導致聯辦處運作效率欠佳，以及造成延誤的原因。雖然這種現象或是由於多個不同因素引致，但亦可能與聯辦處內食環署職員的調配，並非由負責聯辦處工作的食環署高級人員所決定有關。為聯辦處指定正式主管，並賦予管理職員的權力（參見**第42段**），應該有助解決這方面的問題。

對顧問公司的監督不力

44. 聯辦處對顧問公司的監督實須大大改進。以**個案四**為例，儘管合約規定顧問公司須在六星期內提交技術報告，而聯辦處（屋宇署）亦曾多次口頭及書面發出催辦通知，但A顧問公司仍只是在四個月和13個月後才分別提交初步及修訂報告，並在18個月後才提交第二次修訂報告。此外，儘管每兩星期舉行一次進度報告會議，A顧問公司竟可以在五個月內毫無任何行動。

45. 為加強監督顧問公司，聯辦處已修訂在二零零七年批出的顧問合約條款。屋宇署總部不久前亦與顧問公司訂明每兩個月舉行一次會議，以便加強監督。

46. 聯辦處更打算推出其他改善措施，包括在未來的合約中訂定提供主要服務的時限；要求顧問公司採用標準格式提交報告，以便進行監督；以及為發給顧問公司的警告信擬定標準格式。

47. 此外，本署認為：

- 聯辦處（屋宇署）應更密切監督滲水顧問公司的運作情況，特別注重其工作成效；以及

- 假如顧問公司表現極度差劣，或工作有嚴重延誤，則聯辦處（屋宇署）應考慮介入處理問題。

顧問公司合約期過短

48. 部分顧問公司表現差劣的原因之一，或許是由於合約期過短（最長為 12 個月）。本署明白短期合約的好處是讓聯辦處有更大的靈活性，可以修訂合約條款及剔除表現欠佳的公司。不過，另一方面，合約期過短卻意味着顧問公司及其職員在掌握了一定的知識及經驗時，合約卻即將屆滿。而且，由於合約期短，顧問公司在招聘及挽留優秀人才方面亦相對困難。我們認為，聯辦處應考慮批出較長期的合約，但須按顧問公司的表現分配工作。

解決樓宇維修的民事訴訟問題

49. 對於選擇循民事訴訟索償的業主而言，現時解決糾紛的途徑均有缺點：

- 一般民事法律程序既花時間，而且費用昂貴。
- 小額錢債審裁處只能處理已確實滲水責任，而造成損失的索償額不多於五萬元的個案。假如懷疑造成滲水的一方對調查拒絕合作或不肯進行維修，則這索償途徑便無濟於事。

50. 顯然，當局實在需要就解決滲水糾紛提供更有效而便捷的途徑。

51. 本署留意到，政府自二零零五年起已在考慮設立樓宇事務審裁處，作為解決樓宇管理及維修事宜（包括滲水問題）的另一方案。我們敦促政府優先研究這項建議。

52. 再者，本署認為，新的樓宇事務審裁處應具備下列兩項主要特點：

- 程序簡單，而且不應容許法律代表出席發言[3]；以及

- 有權下令進行調查及維修。

建議

53. 政府能夠主動設立聯辦處提供「一站式」服務，並尋求方法改善其運作，實在值得嘉許。申訴專員提出下列建議，以便政府作進一步改善：

調查滲水源頭

(1) 聯辦處應探討其他方法，以改善其勘察能力和技巧（參見**第 22 至 23 段**）。

聯辦處的工作程序

(2) 聯辦處不僅應就第 III 階段調查訂定指標，亦應就第 I 及第 II 階段調查訂定指標，以便監察進度（參見**第 24 至 27 段**）。

(3) 聯辦處應把供內部參考的各項指標訂立為服務承諾，並公布周知（參見**第 27 段**）。

進入處所

(4) 聯辦處應檢討進入處所的指引，特別是向職員和顧問公司澄清對有關規定的詮釋，並改善事涉各方的互相配合（參見**第 28 至 31 段**）。

[3] *可參考《小額錢債審裁處條例》（第 338 章）第 19 條及《勞資審裁處條例》（第 25 章）第 23 條。當中訂明大律師或律師均沒有在審裁處出庭發言的權利（除非本身為申索人或被告人）。*

(5) 聯辦處職員在行使進入處所的法定權力時，應果斷迅速、積極主動（參見**第 31 段**）。

(6) 聯辦處應建立監察個案進度的制度，避免延誤（參見**第 31 段**）。

對執法權責的意見分歧

(7) 屋宇署、食環署及水務署（如有需要，可聯同所屬決策局）應研究建立機制，解決彼此間對執法權責的歧見（參見**第 32 至 33 段**）。

對「妨擾」的詮釋

(8) 食環署應為「妨擾」制訂一個清晰明確，並對公眾具說服力的定義（參見**第 34 至 35 段**）。

(9) 食環署應就發出妨擾事故通知書訂定可行指引，讓職員有所依循（參見**第 35 段**）。

對共有業權的業主採取執法行動

(10) 假如勸諭式措施無效，聯辦處在有需要時應向共有業權的業主採取執法行動(參見**第 36 至 37 段**)。

改善聯辦處執法工作的管理資訊

(11) 聯辦處應改善其管理資訊，就有關調查成功個案的結果及所採取的補救或執法行動，整理全面的統計數字（參見**第 38 段**）。

聯辦處的組織架構及人手編制

(12) 屋宇署、食環署及水務署（如有需要，可聯同所屬決策局）應認真檢討聯辦處的組織架構及人手

編制，以指定一個部門作為正式主管，賦予實權，並在職員及辦公室管理方面訂定明確的統屬關係（參見**第 39 至 43 段**）。

(13) 在進行第（12）項的檢討工作時，應考慮把水務署納入聯辦處的運作機制中（參見**第 42 段**）。

對顧問公司的監督

(14) 聯辦處應加倍留意監督滲水顧問公司的運作情況，同時更注重其工作成效(參見**第 44 至 47 段**)。

(15) 假如顧問公司表現極度差劣，或工作有嚴重延誤，則聯辦處應考慮介入處理問題（參見**第 47 段**）。

(16) 聯辦處應考慮批出較長期的顧問公司合約（參見**第 48 段**）。

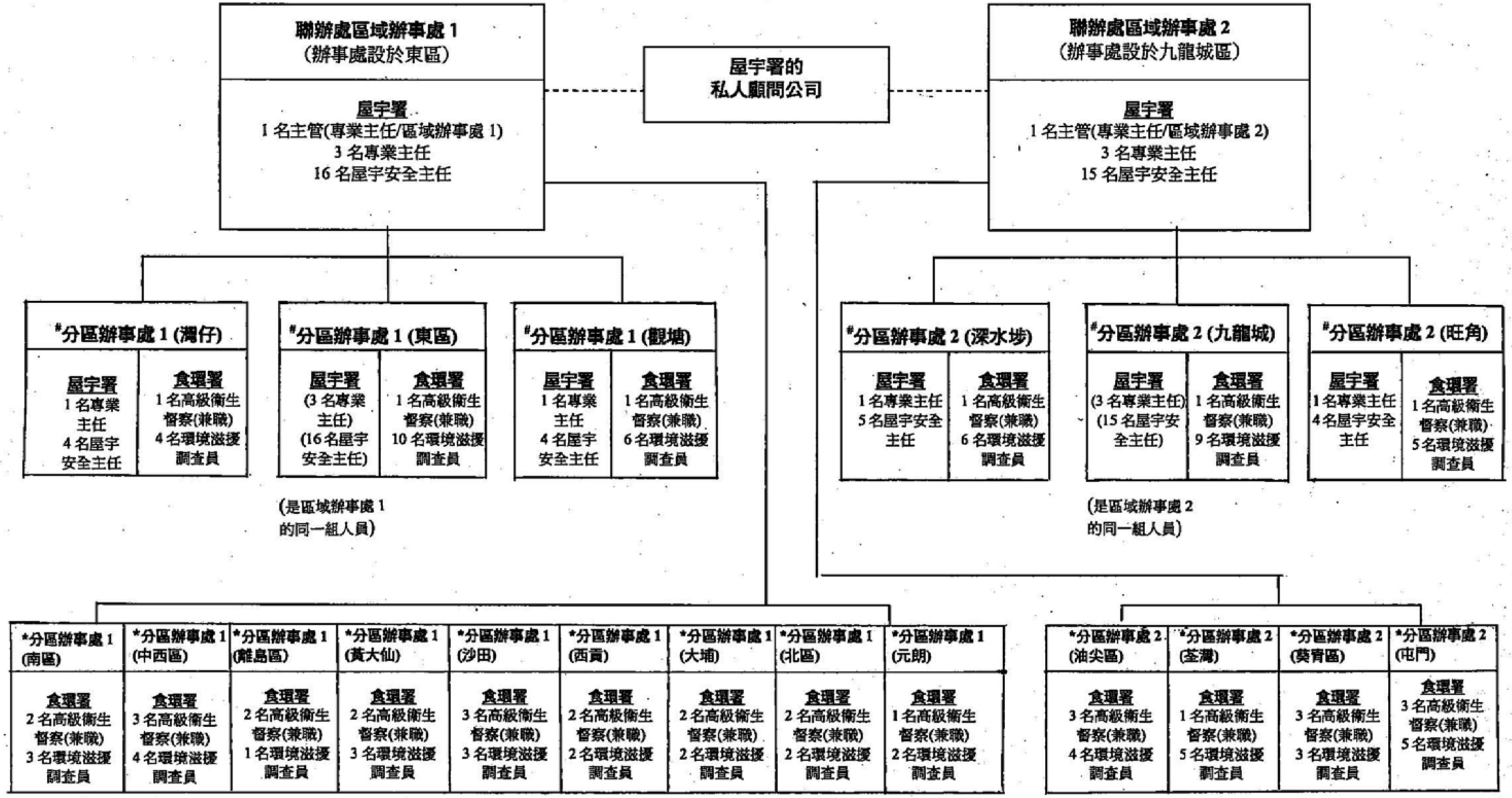
樓宇維修糾紛的解決方法

(17) 屋宇署應與所屬決策局討論優先設立樓宇事務審裁處的建議（參見**第 49 至 52 段**）。

申訴專員公署
二零零八年三月

附錄一
(第 11 段)

聯合辦事處的組織架構及人手編制

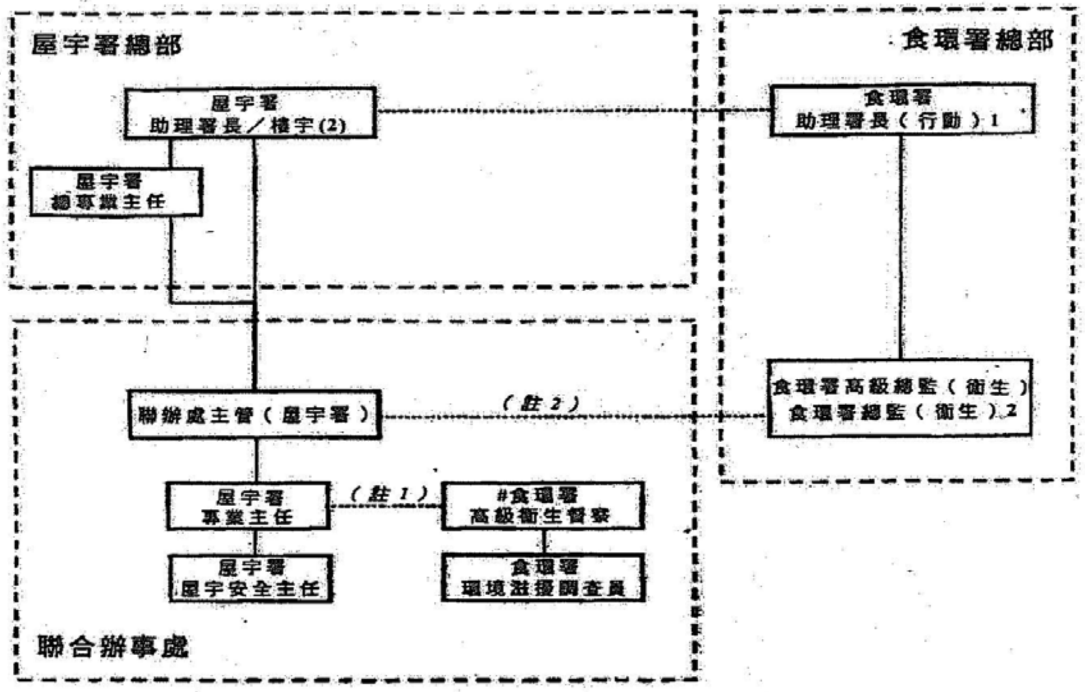


\# 這六個分區辦事處是合併辦事處，屋宇署和食環署職員在同一辦事處內工作。

* 這 13 個分區辦事處是「分體式」辦事處，屋宇署職員在兩個區域辦事處及其他分區辦事處工作。

附錄二
（第 12 段）

聯辦處的運作統轄制度



備註

\# 工作屬兼職性質

註 1 — 食環署的高級衞生督察及環境滋擾調查員負責第 I 及第 II 階段調查工作。

— 若在第 I 及第 II 階段調查時需要技術支援，高級衞生督察及環境滋擾調查員會徵詢專業主任的意見。

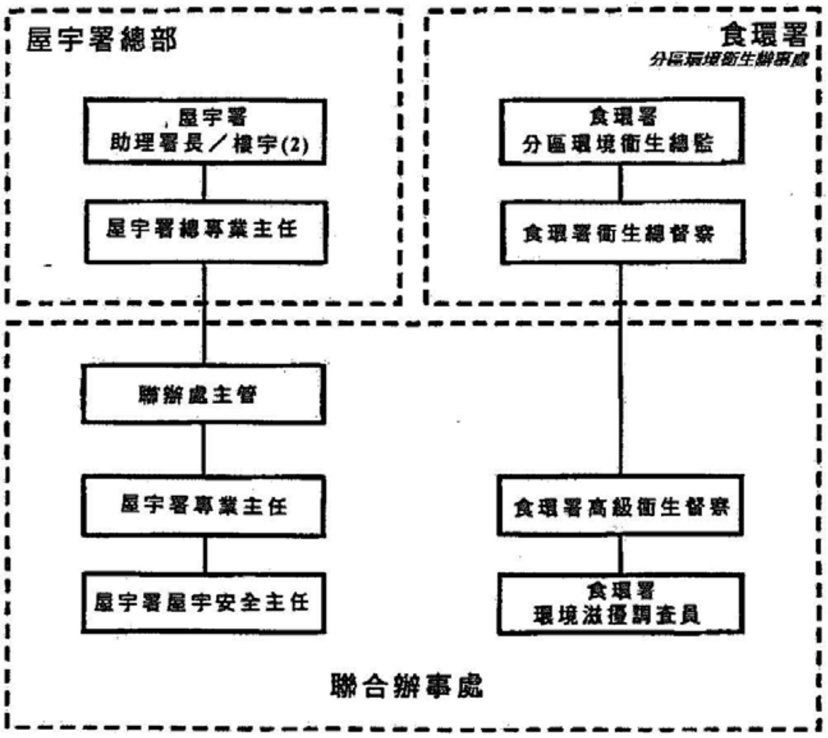
— 如有需要，專業主任會在第 III 階段調查時向食環署求助，例如要求高級衞生督察及環境滋擾調查員提供協助，以進入處所，或根據《公眾衞生及市政條例》(第 132 章）採取執法行動。

註 2 — 在有關聯合辦事處日常運作的政策事宜及程序指引檢討中擔當協調角色。

資料來源：圖表由屋宇署提供，並已加入食環署提供的資料。

附錄三
（第12段）

聯辦處的人事管理統轄制度



資料來源：圖表由屋宇署提供，並已加入食環署提供的資料。

附錄四
（第16段）

聯辦處調查個案的成功率

已終結的投訴分類	2004年深水埗區聯辦處成立以前的投訴數目	在本署調查期間全港聯辦處接到的投訴數目
已終結的投訴	609	11,371
甄別後不予調查的投訴[1]	97	5,584
經調查的投訴	512 [100%]	5,787 [100%]
（找到源頭）[成功率]	(73) [14%]	(3,103) [54%]
（滲水已停止）	(54) [11%]	(2,586) [44%]
（未能找出源頭）	(385) [75%]	(98) [2%]

資料來源：聯辦處

[1] *聯辦處成立後已採用新準則，把過去的甄別工作規範化。若投訴只涉及乾水印或濕度測試低於35度，即甄別為不予調查。*